

# VU Research Portal

## Begrotingspolitiek

den Butter, F.A.G.

### ***published in***

Avenir - Economisch Bulletin  
2003

[Link to publication in VU Research Portal](#)

### ***citation for published version (APA)***

den Butter, F. A. G. (2003). Begrotingspolitiek. *Avenir - Economisch Bulletin*, 9(4), 23-26.

### **General rights**

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

### **Take down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

### **E-mail address:**

[vuresearchportal.ub@vu.nl](mailto:vuresearchportal.ub@vu.nl)

# Begrotingspolitiek

De verkiezingen zijn achter de rug. De (in)formatie is begonnen. Het opstellen van een (meerjaren)begroting zal ongetwijfeld weer één van de belangrijke onderwerpen bij de formatie worden, zeker in een periode van tegenvallende economische groei en de aankomende vergrijzing. Wat is zinvol begrotingsbeleid? Wat heeft de economische theorie te melden over de zalmnorm, het stabiliteitspact, etc? In deze bijdrage de visie van Frank den Butter.

FRANK A.G. DEN BUTTER

Technisch gezien is het opstellen van een begroting makkelijk. Aan de ene kant staan de opbrengsten of verdiensten en aan de andere kant staan de kosten of de uitgaven. In het jargon heten dat de baten en de lasten. De enige – maar wel essentiële – beperking is dat baten en lasten aan elkaar gelijk zijn. Dat is de *budgetrestrictie*.

In de persoonlijke levenssfeer is het zeer ongebruikelijk om een begroting op te stellen en er naar te leven. Natuurlijk is een ieder wel gebonden aan de budgetrestrictie, maar daarmee wordt slechts impliciet rekening gehouden. De ontvangsten, in de vorm van salarisbetalingen, uitkeringen of opbrengsten van vermogen, worden op de betaalrekening gestort. Wanneer het saldo op die rekening laag is en ook de portemonnaie leeg begint te raken, past men

daar de bestedingen op aan. De tering naar de nering zetten, heet dat. Natuurlijk hoeven niet in iedere periode de uitgaven precies gelijk te zijn aan de verdiensten. In de ene periode heeft men wat over en zal men sparen, terwijl in de andere periode men geld tekort komt. Dan teert men in op het vermogen of gaat men geld lenen.

## *De tering naar de nering zetten*

Voor een stichting of een vereniging is het wel gebruikelijk dat ieder jaar een begroting wordt opgesteld. Uitgaven en ontvangsten worden dan tegen elkaar afgewogen. Wanneer de geplande uitgaven de te voorziene

ontvangsten overtreffen moet het bestuur van de stichting of vereniging nagaan of niet ergens op die uitgaven te bezuinigen valt. Wanneer het echt niet mogelijk blijkt, moet een verhoging van de ontvangsten worden overwogen, bijvoorbeeld via een contributieverhoging.

### **Bezuinigen: lastenverzwaring of financieringstekort?**

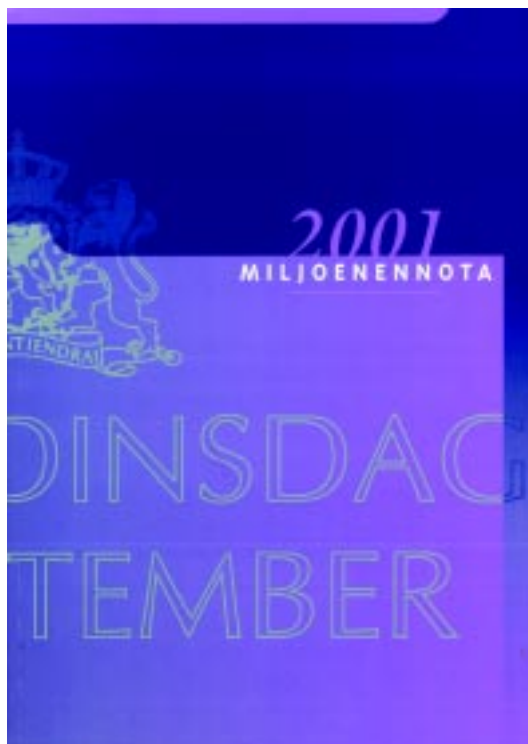
Bij het opstellen van de begroting van de Rijksoverheid spelen in beginsel dezelfde beleidsmatige overwegingen om de begroting sluitend te krijgen als bij een vereniging of een stichting. Technisch gezien is het even eenvoudig, maar beleidsmatig of politiek gezien is het heel wat ingewikkelder. Ook bij de overheid is het echter gebruik om in eerste instantie de tering naar de nering te zetten. Dat wil zeggen dat er bij de begrotingsvoorbereiding eerst wordt gekeken hoe groot de te verwachten ontvangsten zullen zijn. Dit wordt de *begrotingsruimte* genoemd. In een groeiende economie zullen die ontvangsten over het algemeen toenemen en komt er dus ook extra begrotingsruimte. De vraag is dan of dit voldoende is om aan de wensen voor extra overheidsuitgaven te kunnen voldoen. Ook deze zullen bij een groeiende economie een trendmatige toename vertonen. Wanneer de gewenste ontvangsten en uitgaven niet op elkaar blijken aan te sluiten zijn er drie mogelijkheden. Stel dat de gewenste extra uitgaven hoger zijn dan de gewenste extra ontvangsten. In dat geval is de eerste mogelijkheid om de ontvangsten te doen verhogen, bijvoorbeeld door hogere belastingen. De tweede mo-



gelijkheid is om de extra uitgaven via geleend geld te bekostigen waarbij het financieringsstekort van de overheid oploopt en daarmee de schuld van de staat toeneemt. De derde mogelijkheid is de uitgaven van de overheid te beperken: dus om te bezuinigen. Het politieke gekrakeel over het financiële beleid van de overheid heeft altijd betrekking op de keuze tussen deze drie mogelijkheden.

### Normen voor begrotingsbeleid

Het begrotingsbeleid van het Kabinet, en meer in het bijzonder van de Minister van Financiën, is er op gericht om het politieke discours over deze keuze in een kader te plaatsen. Het is gebruikelijk dit te doen door het vaststellen van regels en normen waarbinnen de beleidsmatige afwegingen dienen plaats te vinden. Vanaf 1960 heeft lange tijd de zogeheten 'Zijlstra-norm' gegolden. Deze norm is vernoemd naar de toenmalige Minister van Financiën, dr. Jelle Zijlstra - later Minister-President en President van De Nederlandse Bank en daarvoor hoogleraar aan de Vrije Universiteit en Minister van Economische Zaken. Deze norm vormde een onderdeel van het zogeheten *structurele begrotingsbeleid* waarbij de economie geacht werd in evenwicht te zijn - dus afgezien van conjuncturele schommelingen - wanneer het begrotingstekort van de overheid gelijk was aan het spaaroverschot van de private sector. Deze Zijlstra-norm was in feite een typisch Keynesiaanse norm aangezien deze gebaseerd is op de gedachte dat de economie vanzelf in een evenwicht terecht komt wanneer de onderbesteding van de private sector (het spaaroverschot) gecompenseerd wordt door een overbesteding van de overheid (het begrotingstekort). De moeilijkheid bij deze normering van het toegestane begrotingstekort was wel dat hiertoe het structurele spaaroverschot van de private sector berekend dient te worden, dat wil zeggen het spaaroverschot gecorrigeerd voor conjuncturele bewegingen. In de praktijk kwam dit er op



neer dat het begrotingstekort vaak fors toenam. Het Keynesiaanse gezichtspunt was dat door zo'n bestedingsimpuls de economie zich vanzelf zou herstellen en het geld zo weer zou worden terugverdiend. Anders gezegd: de nering zou zich wel naar de tering zetten.

In 1976 is het Ministerie van Financiën van de Zijlstra-norm afgestapt. Deze werd vervangen door het 1% beleid van de toenmalige Minister van Financiën, Duisenberg. De achtergrond was het inzicht dat de groei van de collectieve sector veel te hard ging. Deze groei werd nu aan banden gelegd door de groei van de collectieve lastendruk te beperken tot 1% per jaar. Het betekende overigens wel dat de omvang van de collectieve sector nog steeds toenam. Bovendien werd het financieringsstekort alsmaar groter en daarmee ook de staatsschuld.

Tijdens de regeerperiode van het Kabinet Lubbers is dit tekort teruggebracht en is ook de groei van de collectieve sector tot staan gebracht. In deze periode, van 1982 tot 1994, werd gewerkt met normen voor het feitelijk tekort en voor de collectieve lasten. De bedoeling van deze *stelselmatige normering* was om het tekort met een bepaald percentage in een periode van steeds vier jaar te

rug te brengen. Dit gebeurde stap voor stap waarbij iedere stap onderwerp was van politieke onderhandeling. Alle meevallers en tegenvallers dienden in de normeringsdiscipline te worden ingepast. Het gevolg van dit zogeheten *stringente begrotingsbeleid* was dat voortdurend onderhandelingsrondes tussen de verschillende ministeries plaatsvonden en er dus veel hectiek was.

### Zalm-norm

Om deze hectiek en het voortdurend heronderhandelen te vermijden is in 1994 de norm van het *trendmatig begrotingsbeleid* ingevoerd. Het was het jaar dat de Minister van Financiën, Zalm, aantrad, reden waarom deze norm ook wel de 'Zalm-norm' wordt genoemd.

De aanzet tot deze nieuwe begrotingssystematiek was gegeven in het rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte - een groep van topambtenaren - uit 1993. Uitgangspunt voor de 'Zalm-norm' is een berekening van de trendmatige groei in de komende periode, meestal een kabinetsperiode van vier jaar. Uit deze vooruitberekening van de groei volgt de begrotingsruimte die voor de komende periode beschikbaar is. In de oorspronkelijke opzet van de Zalm-norm ging het daarbij om wat genoemd werd een "behoedzaam scenario". In deze behoedzame groeiraming van het Centraal Planbureau werd de groei voor de komende periode een half procent-punt lager per jaar ingeschat dan de groei over de afgelopen periode van 10 jaar. Dit uitgangspunt impliceert dat de kans op meevallers groter is dan de kans op tegenvallers. Op basis van de begrotingsruimte volgens het behoedzame scenario en gegeven de structurele plannen voor tekortvermindering en lastenverlichting, wordt voor ieder departement een vast uitgavenkader vastgesteld. Hiermee plaatst de Zalm-norm een strikte scheiding, een Chinese Muur zoals dat genoemd wordt, tussen inkomsten en uitgaven. Uitgavetegenvallers dienen door bezuinigingen elders door de departementen zelf te worden opgevangen. Uitgavenmeevallers mogen

desnoods door de departementen gebruikt worden voor andere uitgavenverhogingen. Inkomstentegenvallers behoeven niet direct tot extra bezuinigingen aanleiding te geven, maar kunnen via het begrotingssaldo worden opgevangen. Aan de andere kant mogen inkomstenmeevallers ook niet besteed worden aan extra uitgaven. Hier gold indertijd een formule die aangaf hoe de inkomstenmeevallers verdeeld werden

## *Chinese muur tussen inkomsten en uitgaven*

over schuldverlaging en lastenverlichting. Was het tekort hoger dan  $\frac{3}{4}$ % BBP dan bedroeg de verdeling 75% schuldverlaging en 25% lastenverlichting terwijl bij een tekort lager dan  $\frac{3}{4}$ % BBP de verdeling 50% tegenover 50% was.

In de beide Paarse Kabinetten, toen Zalm Minister van Financiën was, is de economische groei flink hoger uitgekomen dan het behoedzame scenario. Daardoor was sprake van grote inkomstenmeevallers zodat een hogere reductie van het financieringstekort en een verdere lastenverlichting kon plaats vinden dan oorspronkelijk was gepland. Voor veel politieke partijen werd het vaste uitgavenkader allengs als een te strak keurslijf ervaren omdat er ondanks alle meevallers weinig ruimte was voor beleidsintensivering.

### **Signaalwaarden in de Zalm-norm**

Vanuit die ervaring is er door de Sociaal Economische Raad (SER) en door de Studiegroep Begrotingsruimte voor de periode na de beide Paarse Kabinetten een herziening van de Zalmnorm voorgesteld. Een eerste verandering was dat het uitgangsscenario iets minder behoedzaam zou moeten zijn dan voorheen. "Voorzichtig trendmatig" heet dat nu. In plaats van een veiligheidsmarge van een  $\frac{1}{2}$  % per jaar wordt nu in het voorzichtig trendmatig scenario een marge van een 0,25% in acht genomen. Deze kleinere veiligheidsmarge

dan voorheen zal betekenen dat zich bij deze nieuwe Zalm-norm naar verwachting minder vaak meevallers zullen voordoen dan voorheen. Daarbij komen mee- en tegenvallers aan de inkomstenkant volgens deze nieuwe methodiek nu volledig tot uitdrukking in het begrotingssaldo. Dit is een tweede wijziging ten opzichte van de eerder besproken methodiek met de verdeelformule. Wel worden aan de toedeling van mee- en tegenvallers aan het begrotingssaldo volgens de nieuwe methodiek grenzen gesteld. Deze grenzen worden *signaalwaarden* genoemd. In het SER-advies en het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte lagen die grenzen indertijd bij 3% begrotingsoverschot en een begrotingssaldo van nul. Zou het saldo boven de +3% uitkomen of zou weer een begrotingstekort ontstaan dan dienen nadere maatregelen bezien te worden. Opmerkelijk is dat de verkiezingsprogramma's van de politieke partijen voor de verkiezingen van mei 2002 in beginsel alle aan deze principes van de Zalm-norm vast hielden, maar juist op het punt van deze signaalwaarden verschillen vertoonden. Juist in deze verschillende signaalwaarden werden de verschillende politieke voorkeuren tot uitdrukking gebracht.

In het Strategisch Akkoord van het Kabinet Balkenende zijn uiteindelijk deze signaalwaarden vastgesteld op nul en 2,5% BBP. Daarbij wordt verder gesteld dat het beleid gericht dient te zijn op het ex-ante bereiken van een begrotingsoverschot van 1% BBP in 2006, met zichtbaar perspectief op een verdere oploep van het begrotingssaldo in de volgende jaren.

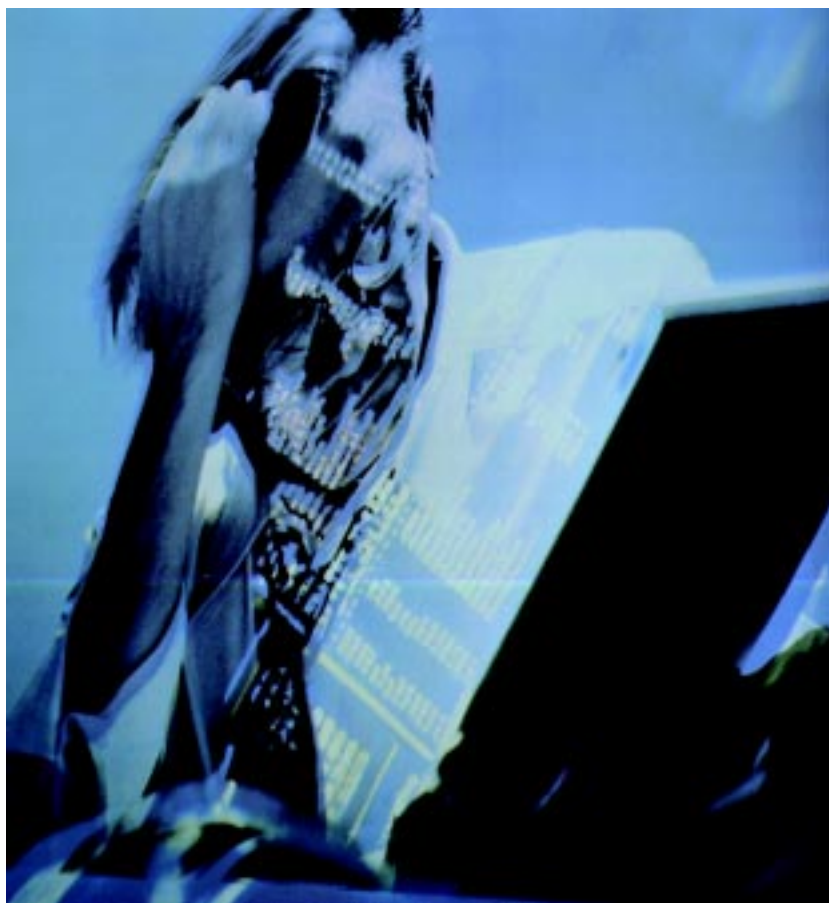
Deze nieuwe meevallerformule waarbij meevallers volledig voor schuldreductie worden ingezet wordt als *automatische stabilisator* aangeduid. De formule waarbij een deel van de inkomstenmeevallers voor lastenverlichting werd ingezet, is immers in beginsel procyclisch aangezien deze lastenverlichting de conjuncturele opleving, die nu juist de bron van de inkomstenmeevaller was, nog zal versterken. Toedeling aan het financieringssaldo werkt daarentegen con-

junctuur-neutraal. Hierbij zij opgemerkt dat tot aan de jaren '70 nog sprake was van een conjunctureel begrotingsbeleid waarin gepoogd werd met anticyclisch beleid conjunctuurschommelingen te dempen. Daarna is men echter tot het inzicht gekomen dat een dergelijk anticyclisch beleid niet goed mogelijk is, en zelfs door een verkeerde timing vaak averechts uitwerkt.

### **Generatiebewust begroten**

De grootste politieke commotie van de afgelopen tijd is niet zo zeer over de signaalwaarden van de Zalm-norm ontstaan, maar over de noodzaak om de overheidsschuld via een begrotingsoverschot in de komende periode - gesteld wordt binnen één generatie - af te bouwen. Zeker in het licht van de huidige economische tegenwind betekent dit een forse beleidsinspanning met ombuigingen. De aanleiding voor deze noodzaak tot afbouw van de staatsschuld is de vergrijzing van onze Nederlandse samenleving. Het aantal ouderen, en daarmee het aantal niet-actieven, zal in de komende periode in ons land sterk toenemen in verhouding tot de potentiële beroepsbevolking. Het betekent een flinke verhoging van de overheidsuitgaven voor pensioenen en zorg, waarvan de kosten door een kleinere beroepsbevolking opgebracht zullen moeten worden. Om de jongere generatie niet al te zeer onder deze last van de oude generatie gebukt te laten gaan dient de structurele omvang van de staatsschuld voor deze demografische onevenwichtigheid gecorrigeerd te worden. Duurzaam begroten noemt de Studiegroep Begrotingsruimte dat in haar nieuwste rapport uit 2000. In navolging van een analyse van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) over de verschillende overdrachten tussen generaties zou ik in dit verband liever van *generatiebewust begroten* spreken. Uit boekhoudkundige berekeningen van onder meer de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) over de toekomstige kosten van AOW en zorg, en daarmee ook berekeningen over de lasten voor de toekomstige generaties, blijkt namelijk dat zelfs bij een schuldquote van 60% in een demografisch





evenwichtige situatie, de staatschuld vrijwel volledig zou dienen te zijn afgelost in het jaar 2035 vanwege de demografische onevenwichtigheden.

## Vergrijzing vereist afbouw staatsschuld

### Dom Stabiliteitspact

Overigens doet een dergelijke onevenwichtige demografische situatie zich in al de ons omringende Europese landen, en met name in Duitsland, Spanje en Italië, voor. Momenteel zijn al deze landen volgens de harde normen van het Stabiliteitspact gebonden om het financieringstekort niet boven de 3% BBP te laten uitkomen en om de staatsschuld beneden de 60% BBP te houden. Weliswaar bestaat daarnaast binnen het Pact de afspraak dat de landen hun structurele begrotingssaldo dicht bij nul of naar een overschot zullen brengen, maar hierop staan geen sancties. Eigenlijk zou het Stabiliteitspact moeten vereisen dat de

harde normen gelden in een voor demografische onevenwichtigheden gecorrigeerde situatie en dat de feitelijke financieringstekorten en schuldquotes aan de mate van vergrijzing en de te verwachten kosten voor pensioenen en zorg zouden moeten worden aangepast. Dit betekent wel verschillende waarden voor tekorten/overschotten en schuldquotes in de afzonderlijke EU-landen. Bovendien is het bovenal een nationaal belang dat de landen rekening houden met toekomstige vergrijzingslasten. In die zin is het Stabiliteitspact inderdaad een beetje dom, maar om een andere reden dan EU-voorzitter Prodi indertijd beweerde.

Deze laatste overwegingen tonen aan dat begroten weliswaar technisch gezien eenvoudig is, maar dat er vele politieke keuzes als adders onder het gras van de technische eenvoud verborgen zitten. Een belangrijke reden is dat, wanneer de overheid moet lenen omdat de uitgaven de inkomsten overtreffen, dit een last voor volgende generaties met zich mee brengt. De vraag is dan in hoeverre de nieuwe generaties van die overheidsuitgaven zullen meeprofitieren.

Te denken valt aan uitgaven voor onderwijs of voor investeringen in het ontwikkelen en toepassen van nieuwe technologieën. Het probleem van deze uitruil van lasten en baten tussen generaties is dat het onzeker is wat die uitgaven voor onderwijs en technologische vernieuwing voor de jonge generaties opleveren. Het rendement op dergelijke investeringen valt moeilijk in te schatten en bovendien is onbekend wat de precieze preferenties van de toekomstige generaties zullen zijn. Vandaar dat het een verstandige politiek lijkt, ook in de situatie van de huidige economische tegenwind, om toekomstige generaties van overheidswege niet met al te hoge financiële lasten op te zadelen.

*Frank den Butter is hoogleraar Algemene Economie aan de Vrije Universiteit.*

Wie meer over begrotingspolitiek wil lezen wordt verwezen naar:

Studiegroep Begrotingsruimte, 1993, Naar een trendmatig begrotingsbeleid, Negende rapport (Sdu Uitgeverij, Den Haag).

C. van Dijkhuizen, R. Jansen en P.M. Sweers, 2001, Stabiel en duurzaam begroten, *Openbare Uitgaven*, 33, nr. 4, blz. 136-146.

F.A.G. den Butter, 2001, Een nieuwe beurt voor de Zalm-norm, *Openbare Uitgaven*, 33, nr. 4, blz. 161-171.

F.A.G. den Butter, 2002, Wat is de doorrekening waard?, *Openbare Uitgaven*, 34, nr. 3, blz. 114-125.

C. van Ewijk, R.A. de Mooij, P.J.G.